



Analisis Yuridis Terhadap Celah Hukum (*Loophole*) dalam Regulasi Penanaman Modal di Indonesia

Muhammad Andy Prananto^{1*}, Kamil Rafi Muhammad²,

¹Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Kota Semarang, Sekaran, Kec. Gn. Pati, Kota Semarang, Jawa Tengah 50229

²Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Kota Semarang, Sekaran, Kec. Gn. Pati, Kota Semarang, Jawa Tengah 50229

*Penulis Korespondensi: prananto09@gmail.com

Abstract. *This research aims to identify the forms, characteristics, and legal implications of legal loopholes in Indonesia's investment regulations following the enactment of the Job Creation Law. The research method employed is normative legal research using statutory and conceptual approaches. The results indicate that loopholes arise from norm ambiguity, the use of overly general phrasing, and inconsistencies between laws and sectoral implementing regulations. Practices such as nominee agreements and corporate structural engineering serve as tools for business actors to substantively exceed foreign capital limits, even while appearing formally compliant. The existence of these loopholes results in weakened legal certainty and ineffective economic oversight. Therefore, systematic regulatory synchronization between the Investment Law, BKPM regulations, and the risk-based OSS system is required to close these gaps and achieve legal certainty, efficiency, and protection.*

Keywords: *Legal Loophole, Investment, Legal Certainty, Foreign Investment.*

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bentuk, karakteristik, serta implikasi yuridis dari celah hukum (*loophole*) dalam regulasi penanaman modal di Indonesia pasca pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *loophole* muncul akibat ambiguitas norma, penggunaan frasa yang terlalu umum, serta ketidaksinkronan antara undang-undang dan aturan pelaksana sektoral. Praktik seperti *nominee agreement* dan rekayasa struktur korporasi menjadi sarana bagi pelaku usaha untuk melampaui batasan modal asing secara substantif meski secara formal terlihat patuh. Keberadaan celah ini berimplikasi pada melemahnya kepastian hukum dan efektivitas pengawasan ekonomi. Oleh karena itu, diperlukan sinkronisasi regulasi yang sistematis antara UU Penanaman Modal, peraturan BKPM, dan sistem OSS berbasis risiko untuk menutup celah tersebut guna mewujudkan kepastian, efisiensi, dan perlindungan hukum.

Kata kunci: Celah Hukum, Penanaman Modal, Kepastian Hukum, Investasi Asing.

1. LATAR BELAKANG

Investasi merupakan instrumen krusial dalam mengakselerasi pertumbuhan ekonomi nasional dan menciptakan lapangan kerja. Pemerintah Indonesia, dalam upayanya menarik modal sebanyak mungkin, telah melakukan transformasi regulasi yang masif melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang kemudian diamandemen secara signifikan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Transformasi ini bertujuan untuk menciptakan sistem birokrasi yang lebih sederhana, transparan, dan

kompetitif di tingkat global melalui sistem *Risk-Based Approach* (RBA).

Namun, di balik upaya penyederhanaan regulasi tersebut, muncul tantangan yang fundamental dalam tatanan hukum investasi, yakni keberadaan *loophole* atau celah hukum. Secara teoretis, hukum sering kali bersifat reaktif dan tertinggal di belakang inovasi praktik bisnis yang berkembang pesat (*law lags behind the times*). Celah hukum ini muncul bukan hanya karena adanya kekosongan regulasi (*rechtvacuum*), tetapi juga akibat dari ambiguitas norma serta ketidaksinkronan antara aturan pelaksana dengan undang-undang yang lebih tinggi (inkonsistensi vertikal).

Dalam praktiknya, *loophole* dalam hukum investasi sering kali dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk menghindari kewajiban hukum atau melampaui batasan kepemilikan modal asing tanpa melanggar hukum secara eksplisit. Fenomena seperti penggunaan *nominee agreement* (perjanjian pinjam nama) untuk mengakali Daftar Positif Investasi dan praktik *transfer pricing* untuk penghindaran pajak menjadi bukti nyata bagaimana integritas sistem hukum investasi diuji. Jika celah ini dibiarkan tanpa adanya penanganan yuridis yang tegas, maka tujuan utama penanaman modal untuk meningkatkan kedaulatan ekonomi akan terdistorsi oleh kepentingan segelintir pihak yang mengeksploitasi kelemahan regulasi.

2. KAJIAN TEORITIS

Bagian ini menguraikan teori-teori relevan yang mendasari topik penelitian dan memberikan ulasan tentang beberapa penelitian sebelumnya yang relevan dan memberikan acuan serta landasan bagi penelitian ini dilakukan. Jika ada hipotesis, bisa dinyatakan tidak tersurat dan tidak harus dalam kalimat tanya.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian dalam artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal yang meletakkan hukum sebagai sebuah sistem norma yang terdiri dari asas, kaidah, peraturan perundang-undangan, hingga doktrin para ahli hukum. Pemilihan metode ini didasarkan pada fokus analisis yang ingin mengidentifikasi serta membedah celah hukum yang terdapat dalam teks regulasi penanaman modal di Indonesia secara sistematis. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan untuk menelaah konsistensi aturan antara undang-undang dan peraturan pelaksana, serta pendekatan konseptual untuk memahami hakikat kepastian hukum dalam dunia investasi. Bahan hukum yang digunakan sepenuhnya bersifat sekunder, yang mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait penanaman modal, serta bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah dari buku dan jurnal hukum yang relevan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dengan menelusuri berbagai referensi melalui

basis data jurnal digital seperti Google Scholar. Selanjutnya, seluruh bahan hukum dianalisis secara deskriptif-analitis dengan metode kualitatif, di mana peneliti melakukan interpretasi sistematis terhadap norma yang ada guna menemukan letak ambiguitas yang menjadi celah bagi praktik investasi yang tidak etis.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Bagaimana bentuk dan karakteristik celah hukum (*loophole*) yang terdapat dalam regulasi penanaman modal di Indonesia, khususnya terkait praktik kepemilikan modal asing dan perizinan berusaha ?

Celah hukum dalam regulasi penanaman modal di Indonesia tampak dari adanya ketentuan yang memberikan ruang interpretasi luas, terutama pada pengaturan kepemilikan modal asing dan prosedur perizinan berusaha. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 memang menegaskan bahwa penanaman modal asing wajib berbentuk perseroan terbatas dan harus memperoleh izin melalui pelayanan terpadu satu pintu, tetapi pada saat yang sama banyak rincian teknisnya diserahkan pada aturan pelaksana yang dapat berubah-ubah. Kondisi ini membuat kepastian norma menjadi tidak sepenuhnya stabil, karena pelaku usaha harus menyesuaikan diri dengan tumpang tindih aturan pusat, daerah, dan sektoral.

Dalam praktik kepemilikan modal asing, celah hukum muncul terutama dari ketidaktegasan batas antara kepemilikan langsung dan kepemilikan tidak langsung. UU Penanaman Modal melarang perjanjian yang menegaskan saham perseroan hanya atas nama orang lain, dan menyatakan perjanjian semacam itu batal demi hukum, tetapi larangan tersebut tidak otomatis menutup seluruh bentuk penyamaran kepemilikan melalui *nominee arrangement*, struktur perusahaan berlapis, atau pengendalian melalui perjanjian privat. Artinya, secara formal kepemilikan terlihat patuh, namun secara substantif penguasaan ekonomi bisa tetap dikuasai pihak asing melalui mekanisme yang tidak selalu mudah terdeteksi.

Karakteristik celah hukum berikutnya terletak pada pengaturan batas modal dan status badan usaha yang cenderung membuka ruang penyesuaian administratif. Peraturan BKPM Nomor 13 Tahun 2017 mensyaratkan PMA berbentuk PT, dengan nilai investasi di atas batas tertentu dan komposisi modal disetor minimal tertentu, tetapi pengaturan ini lebih berfungsi sebagai filter administratif daripada pembatas substansial atas struktur penguasaan saham. Dengan demikian, sepanjang syarat formal terpenuhi, ruang untuk rekayasa kepemilikan tetap ada, khususnya pada perusahaan patungan yang dapat mengatur komposisi saham secara strategis tanpa selalu mencerminkan kontrol ekonomi yang sebenarnya.

Pada aspek perizinan berusaha, celah hukum terutama muncul karena fragmentasi kewenangan dan perubahan rezim perizinan dari PTSP ke OSS berbasis risiko. UU Penanaman Modal mewajibkan izin melalui PTSP, sementara perkembangan regulasi

berikutnya menggeser proses tersebut ke sistem perizinan berbasis elektronik dan berbasis risiko yang membutuhkan sinkronisasi lintas instansi. Akibatnya, perizinan menjadi lebih cepat secara prosedural, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketidakjelasan ketika norma sektoral belum sepenuhnya serasi dengan sistem OSS, terutama untuk bidang usaha yang memiliki persyaratan khusus.

Celah hukum juga tampak dari penggunaan frasa-frasa umum seperti “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dan “kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.” Frasa ini memang memberi fleksibilitas regulatif, tetapi dalam praktik dapat menimbulkan ruang diskresi yang luas bagi pejabat administrasi dan menimbulkan perbedaan penerapan antarwilayah atau antarinstitusi. Dalam konteks penanaman modal, fleksibilitas seperti ini sering diperlukan untuk menarik investasi, tetapi jika tidak dibatasi secara tegas justru dapat berubah menjadi loophole yang dimanfaatkan untuk menghindari pembatasan sektoral, mempercepat izin tanpa verifikasi memadai, atau menyelundupkan kepemilikan asing melalui struktur yang kompleks.

Secara yuridis, bentuk dan karakteristik loophole dalam regulasi penanaman modal Indonesia bersifat normatif-administratif: bukan semata-mata ketiadaan aturan, melainkan adanya aturan yang terlalu umum, saling beririsan, dan bergantung pada peraturan pelaksana. UU 25/2007 sudah memuat asas kepastian hukum, perlakuan yang sama, dan kewajiban izin, tetapi celah muncul ketika ketentuan umum itu tidak diikuti standar teknis yang benar-benar seragam di tingkat pelaksana. Karena itu, loophole dalam bidang ini lebih tepat dipahami sebagai ketidakselarasan antaraturan dan ketidakjelasan implementasi, bukan kekosongan hukum total.

Pada akhirnya, hasil pembahasan menunjukkan bahwa celah hukum dalam regulasi penanaman modal di Indonesia terutama berakar pada dua hal: pertama, pengaturan kepemilikan modal asing yang masih membuka ruang penyamaran kontrol melalui struktur korporasi; kedua, sistem perizinan berusaha yang sangat bergantung pada sinkronisasi antarregulasi dan antarinstitusi. Dengan demikian, karakter utama loophole tersebut adalah adanya jarak antara tujuan hukum untuk menciptakan kepastian dan praktik regulasi yang masih memberi ruang interpretasi luas. Hal ini menjadikan pengawasan, harmonisasi norma, dan penegasan batas kepemilikan sebagai unsur penting dalam menutup celah hukum di sektor penanaman modal

B. Apa implikasi yuridis dari keberadaan celah hukum tersebut terhadap kepastian hukum dan bagaimana upaya sinkronisasi regulasi untuk menutup celah tersebut ?

Celah hukum dalam regulasi penanaman modal berimplikasi langsung terhadap menurunnya kepastian hukum bagi investor dan aparat pelaksana. Literatur menunjukkan bahwa iklim investasi di Indonesia masih kerap dihadapkan pada tumpang tindih kebijakan antar pusat dan daerah, antar sektor, serta birokrasi perizinan yang panjang dan

mahal. Dalam konteks ini, kepastian hukum menjadi lemah karena pelaku usaha tidak selalu memperoleh standar yang sama dalam penafsiran dan penerapan norma.

Implikasi yuridis berikutnya adalah munculnya ketidakseragaman dalam implementasi regulasi, terutama ketika aturan umum di tingkat undang-undang tidak diikuti oleh pedoman teknis yang benar-benar sinkron. UU Penanaman Modal dan aturan turunannya memang menyediakan kerangka dasar, tetapi ruang delegasi yang besar sering memunculkan perbedaan penafsiran pada level pelaksana. Akibatnya, hukum tidak hanya berfungsi sebagai pedoman, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian baru ketika aturan sektoral dan administratif tidak saling menyesuaikan.

Dalam hal perizinan berusaha, penerapan OSS berbasis risiko memang dimaksudkan untuk menyederhanakan proses dan meningkatkan kepastian bagi investor, tetapi pada praktiknya masih memerlukan penyelarasan lintas regulasi. Pendekatan berbasis risiko menuntut pembedaan syarat berdasarkan tingkat risiko usaha, sehingga regulasi yang terlalu kaku dapat menghambat tujuan simplifikasi. Di sisi lain, pemerintah juga mengakui perlunya revisi terhadap PP Nomor 5 Tahun 2021 agar persyaratan dasar, termasuk aspek lingkungan, menjadi lebih jelas dan memberi kepastian bagi pelaku usaha.

Implikasi lain yang cukup penting adalah potensi terjadinya pengawasan yang lemah terhadap struktur kepemilikan modal asing. Bila celah hukum pada mekanisme kepemilikan tidak segera ditutup, maka bentuk pengendalian asing dapat tetap berlangsung melalui struktur tidak langsung, sementara secara formal tampak sesuai dengan ketentuan hukum. Kondisi ini mengurangi efektivitas pengaturan penanaman modal karena norma yang ada tidak sepenuhnya mencerminkan realitas penguasaan ekonomi.

Upaya sinkronisasi regulasi menjadi kebutuhan utama untuk menutup celah tersebut. Sinkronisasi dapat dilakukan dengan menyelaraskan UU Penanaman Modal, peraturan BKPM, dan ketentuan OSS berbasis risiko agar tidak terjadi pertentangan norma maupun tumpang tindih kewenangan. Harmonisasi ini juga harus disertai pedoman teknis yang konsisten, sehingga pejabat perizinan tidak memiliki ruang interpretasi yang terlalu luas dan pelaku usaha memperoleh kepastian sejak awal proses investasi.

Dengan demikian, secara yuridis keberadaan *loophole* dalam regulasi penanaman modal bukan hanya menimbulkan persoalan normatif, tetapi juga berdampak pada efektivitas perlindungan hukum bagi investor dan negara. Kepastian hukum hanya dapat tercapai apabila pembentuk kebijakan melakukan penyelarasan aturan secara sistematis, menegaskan batas kewenangan, dan memperjelas standar perizinan serta pengawasan. Dalam kerangka ini, sinkronisasi regulasi merupakan langkah korektif yang penting agar tujuan penanaman modal, yaitu kepastian, efisiensi, dan perlindungan hukum, benar-benar terwujud.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil analisis dalam artikel ini, dapat disimpulkan bahwa keberadaan celah hukum (*loophole*) dalam regulasi penanaman modal di Indonesia merupakan

persoalan normatif-administratif yang serius karena berakar pada ambiguitas norma serta ketidaksinkronan antara undang-undang dengan aturan pelaksanaannya. Fenomena ini terlihat jelas pada praktik kepemilikan modal asing di mana penggunaan frasa yang terlalu umum dan ruang diskresi yang luas memungkinkan terjadinya rekayasa struktur korporasi, seperti penggunaan *nominee agreement*, yang secara formal terlihat patuh namun secara substantif mengaburkan kontrol ekonomi sebenarnya. Ketidaktegasan batas antara kepemilikan langsung dan tidak langsung ini mengakibatkan tujuan utama penanaman modal untuk meningkatkan kedaulatan ekonomi menjadi terdistorsi oleh kepentingan pihak yang mengeksploitasi kelemahan regulasi.

Selain itu, transisi sistem perizinan menuju *Online Single Submission (OSS)* berbasis risiko masih menyisakan celah akibat fragmentasi kewenangan dan ketidaksiapan regulasi sektoral dalam menyesuaikan diri dengan sistem elektronik tersebut. Kondisi ini pada akhirnya menimbulkan implikasi yuridis berupa melemahnya kepastian hukum bagi investor serta berkurangnya efektivitas pengawasan negara terhadap realitas penguasaan ekonomi. Oleh karena itu, diperlukan upaya sinkronisasi regulasi yang sistematis dan menyeluruh, yang melibatkan penyesuaian antara UU Penanaman Modal dengan ketentuan OSS, guna menutup celah-celah tersebut agar tujuan utama investasi dalam menciptakan efisiensi dan perlindungan hukum dapat benar-benar terwujud.

DAFTAR REFERENSI

- Akbar, A., & Baharudin, B. (2026). Analisis Yuridis terhadap Kepastian Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja. *JURNAL PENELITIAN SERAMBI HUKUM*, 19(01), 151-166.
- Angkareda, M. (2025). Perizinan Usaha Berbasis Resiko dan Dampaknya bagi Masa Depan Investasi di Indonesia. *Perspektif Administrasi Publik dan Hukum*, 2(1), 58-76.
- Butt, S. (2012). Foreign investment in Indonesia: The problem of legal uncertainty. In *Foreign investment and dispute resolution law and practice in Asia* (pp. 112-134). Routledge.
- Lie, M. B. (2022). Sistem Perizinan Berbasis Risiko: Sebuah Perbandingan Antara Negara Australia dan Negara Indonesia. *JAPHTN-HAN*, 1(2), 169-185.
- Nursadi, H. (2022). Implikasi yang timbul dalam kemudahan penerbitan perizinan berusaha berdasarkan peraturan pemerintah nomor 5 tahun 2021 tentang perizinan berusaha berbasis risiko. *Supremasi: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum Dan Pengajarannya*, 17(1).
- Ramadhania, W. R., Angelina, P., Christmas, S. K. C., Vitranilla, Y. E. V., & Akbar, M. F. A. (2025). Analysis of Decision 80/PDT. G/2018/PN. DPS: Nominee & Foreign Investment Agreement in Indonesia. *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, 24(1), 4376-4386.
- Slamet, S. R., Judge, Z., & Arianto, H. (2023). Indikasi Perjanjian Nominee Sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Perjanjian Ditinjau Dari Keabsahan Dan Kekuatan Mengikatnya. *Lex Journalica*, 20 (3), 310.